



# Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling

Wonen Bestuurskracht Welzijn en zorg **Vrije tijd** Mobiliteit **Ruimte**

Werken **Financiën** Onderwijs Wonen Bestuurskracht

Welzijn en zorg **Vrije tijd** Mobiliteit **Ruimte** Werken

**Financiën** Onderwijs Wonen Bestuurskracht Welzijn en

zorg **Vrije tijd** Mobiliteit **Ruimte** Werken **Financiën**

Onderwijs Wonen Bestuurskracht Welzijn en zorg **Vrije tijd**

Mobiliteit **Ruimte** Werken **Financiën** Onderwijs Wonen

Bestuurskracht Welzijn en zorg **Vrije tijd** Mobiliteit **Ruimte**

Werken **Financiën** Onderwijs Wonen Bestuurskracht

Welzijn en zorg **Vrije tijd** Mobiliteit **Ruimte** Werken

Handreiking

paragraaf  
demografische  
ontwikkeling

# Woord vooraf

Het ontwikkelen en uitvoeren van beleid dat zich richt op de gevolgen van demografische ontwikkeling is voor de meeste gemeenten en provincies relatief nieuw. Bij demografische ontwikkeling moet men naast bevolkingsdaling en migratie ook denken aan vergrijzing en ontgroening (de daling van het aantal jongeren). Deze demografische ontwikkeling verschilt per regio en per provincie. In krimpgebieden als Parkstad, Eemsdelta en Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen gaat het om relatief grote dalingen van de bevolking die vaak gecombineerd gaan met huishoudens-dalingen. In andere gebieden zijn de effecten nog niet zichtbaar, maar ziet men de bevolkingsdaling wel op zich af komen. Ook komt het voor dat de bevolkingsdaling in een gemeente zich nog alleen op het niveau van enkele dorpskernen voordoet.

De beleidsmatige gevolgen van deze demografische ontwikkelingen kunnen voelbaar zijn op meerdere beleidsterreinen, zoals wonen, onderwijs, economie en arbeidsmarkt, zorg, sport en cultuur. Deze beleidseffecten tezamen hebben weer grote gevolgen voor de leefbaarheid in een gebied. Demografische ontwikkelingen vragen om een integraal beleid. Een begrotingsparagraaf demografische ontwikkeling kan zeer nuttig zijn om dit toe te lichten, onder verwijzing naar de onderdelen van de begroting waarin de aanpak in de verschillende beleidsvelden afzonderlijk is uitgewerkt.

Met ingang van 2011 wordt er binnen het gemeentefonds een tijdelijke krimpmaatstaf geïntroduceerd. De introductie van de tijdelijke maatstaf geeft invulling aan het kabinetsbeleid op het gebied van bevolkingsdaling. Via de maatstaf ontvangen gemeenten in de drie provincies met krimpgebieden die te maken hebben met een substantiële bevolkingsdaling een tegemoetkoming in de transitiekosten, waarvoor zij zich als gevolg van deze krimp zien geplaatst. Gedurende de looptijd van 5 jaar wordt ervaring opgedaan met deze eerste globale maatstaf en zal bij gemeenten die in aanmerking komen voor de krimpmaatstaf onderzoek worden gedaan naar de financiële gevolgen van bevolkingsdaling. Ook ten behoeve van dit onderzoek is het nuttig dat de maatstafgemeenten in zowel begroting als jaarverslag een paragraaf demografische ontwikkeling opnemen.

Om gemeenten en provincies in krimp- en anticipeergebieden voor deze paragraaf demografische ontwikkeling aandachtspunten en handvatten mee te geven is op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de afgelopen periode een werkgroep actief geweest. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, de VNG en het ministerie van BZK. Het eindresultaat van de bijeenkomsten van de werkgroep is in deze Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling samengebracht. Het is een handreiking voor een paragraaf die heel nuttig kan zijn, maar niet verplicht is.

Ik dank degenen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze handreiking, in het bijzonder de leden van bovengenoemde werkgroep. Tot slot spreek ik de wens uit dat de inhoud van deze brochure zijn vruchten af zal werpen en op die manier zal bijdragen aan de kennisontwikkeling op het gebied van bevolkingsdaling.

G.J. Buitendijk

Waarnemend directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

# I. Inleiding

## Algemeen

Gemeenten wordt gevraagd gedurende de periode 2011-2015 de paragraaf demografische ontwikkeling in zowel begroting als jaarverslag op te nemen. Op het moment van verschijnen van deze handreiking is de begroting 2011 echter reeds door uw gemeenteraad vastgesteld. Wij geven u in overweging om in plaats daarvan de paragraaf bij Voorjaarsnota 2011 toe te voegen. Dit zou dan kunnen lopen via een aanvullende begrotingsnota. Zoals in het 'Woord vooraf' aangegeven, is het opnemen van een paragraaf demografische ontwikkeling op vrijwillige basis. Dat wil zeggen dat er vooralsnog geen voorschriften worden opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV), zoals bij andere begrotingsparagrafen wel het geval is.

Voordat wordt overgegaan tot het geven van handvatten voor de inhoud van de paragraaf demografische ontwikkeling, wordt in het onderstaande ingegaan op het belang van de paragraaf, de doelgroep en het verschil tussen een paragraaf van een krimpgemeente en die van een anticipeergemeente.

## Belang van de paragraaf

Begrotingsparagrafen dwingen een gemeente tot het formuleren van een integrale visie op een bepaald beleidsterrein. Door de beleidsvoornemens in de verschillende begrotingsprogramma's in hun samenhang te bezien ontstaat een dwarsdoorsnede van het beleidsterrein. Dat ondersteunt een gemeente bij consistentie in haar beleid. In dat licht is de paragraaf demografische ontwikkeling dus een goed instrument voor gemeenten die worden geconfronteerd met bevolkingsdaling.

Anticipeergemeenten (maar ook krimpgemeenten, zij het in mindere mate) kunnen hun paragraaf gebruiken om het proces van bewustwording te stimuleren. De focus van de paragraaf zal bij anticipeergemeenten vooral liggen op het in kaart brengen van de verwachte problematiek in de toekomst en de geraamde kosten. Met betrekking tot het voorliggende begrotingsjaar kan worden aangegeven hoe de gemeente burgers en maatschappelijke partners denkt te bereiken om zodoende het probleem op de agenda te zetten.

Verder zal de informatie die via de paragrafen ter beschikking komt worden betrokken bij het onderzoek naar de financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor gemeenten en bij de evaluatie van de tijdelijke maatstaf. De paragrafen spelen dus een rol in de definitieve besluitvorming over de maatstaf.

## Doelgroep

Deze handreiking is allereerst bestemd voor de gemeenten die met ingang van 2011 extra geld ontvangen uit het gemeentefonds vanwege de introductie van de tijdelijke krimpmaatstaf. Dit zijn gemeenten binnen de provincies Groningen, Limburg en Zeeland, die in de achterliggende jaren met daling van hun inwoneraantal te maken hebben gehad. Ook buiten deze provincies zien gemeenten zich geconfronteerd met het afnemen van hun bevolking en weer andere gemeenten zien aan de hand van bevolkingsprognoses dat het op de (middel)lange termijn ook hen gaat overkomen. Al deze gemeenten doen er goed aan zich rekenschap te geven van de gevolgen van bevolkingsdaling. Wat betekent het voor de inkomsten? Welke maatregelen moeten er worden genomen om er voor te zorgen dat de overgang naar minder inwoners niet ten koste gaat van de leefbaarheid, wat kost dat?

Met het opnemen van een paragraaf in de begroting en jaarverslag kan de integraliteit van de aanpak worden toegelicht en krijgt men een instrument om jaarlijks te monitoren wat de kosten en opbrengsten zijn van het beleid. Dat is van belang voor de kwaliteit van de besluitvorming door de raad en het college van burgemeester en wethouders. Ook voor de maatschappelijke partners van uw gemeente en voor de naburige gemeenten is het van belang dat zij kennis kunnen nemen van uw visie op de aanpak van bevolkingsdaling en de uitwerking daarvan op deelterreinen. Maar vooral uiteraard voor de burger, die de gevolgen van de demografische ontwikkelingen ondervindt.

Daarnaast zal BZK, zoals hiervoor vermeld, de informatie uit de paragrafen betrekken bij het onderzoek naar de financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor de gemeenten en de evaluatie van de tijdelijke maatstaf.

## Handreiking

De uitgangspositie van gemeenten is bij het opstellen van de paragraaf demografische ontwikkeling verschillend. Voor krimpgemeenten zal gelden dat er al onderzoek is verricht, mogelijk ook beleidsnota's zijn gewijd aan het onderwerp bevolkingsdaling. Voor gemeenten die de bevolkingsdaling op zich af zien komen (de anticipeergemeenten) zal dat niet altijd het geval zijn. De omvang en diepgang van de paragraaf zijn hiervan afhankelijk. De handreiking schetst een volledig beeld van de mogelijke inhoud van de paragraaf. Het is als het ware een checklist van aandachtspunten die u langs kunt lopen. Ook de mate waarin de financiële gevolgen van bevolkingsdaling kunnen worden becijferd, zal sterk afhangen van de uitgangspositie. Het toerekenen van de 'extra' kosten aan het demografisch specifieke onderdeel van de programma's (in onderscheid met de reguliere programmakosten) is niet eenvoudig. Hiermee moet nog ervaring worden opgedaan en gemeenten kunnen op dat vlak van elkaar leren. Ook daarom is het belangrijk dat zoveel mogelijk gemeenten een paragraaf demografische ontwikkeling gaan maken.

Het is het voornemen de door gemeenten opgestelde paragrafen demografische ontwikkeling te publiceren op de website [www.vanmeernaarbeter.nl](http://www.vanmeernaarbeter.nl). Aan enkele leden van de werkgroep is gevraagd voorbeeldparagrafen demografische ontwikkeling (één van topkrimpgemeente Heerlen en één van anticipeergemeente Y) uit te werken. Deze paragrafen worden in ieder geval op de site geplaatst, aan andere gemeenten met een paragraaf demografische ontwikkeling zal daarvoor vooraf toestemming worden gevraagd. In deze handreiking zijn onderdelen van de paragrafen van Heerlen en van de gemeente Y ter illustratie gebruikt.

# II. Inventarisatie/ analyse

De paragraaf zou moeten beginnen met een analyse van de demografische ontwikkeling en de gevolgen daarvan voor uw gemeente. Hoogstwaarschijnlijk doen deze ontwikkelingen zich ook voor in de omliggende gemeenten die tot dezelfde regio behoren. Het is goed daarbij stil te staan. Als uw gemeente uit meerdere (kleine) kernen bestaat, kunnen er ook binnen de gemeente verschillen in demografische ontwikkeling optreden. Ook deze verschillen kunnen worden benoemd.

## Demografische ontwikkeling en de gevolgen daarvan

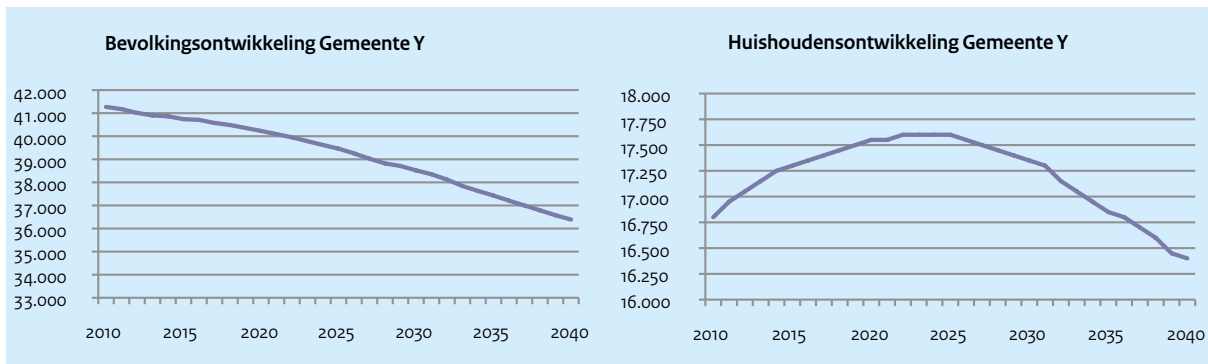
Hieronder wordt puntsgewijs aangegeven wat de onderwerpen van de analyse zijn:

- Ontwikkeling bevolking (totaal maar vooral ook op aspecten als leeftijdscategorie, aantal huishoudens, samenstelling beroepsbevolking, opleidingsniveau);
- Woningen, leegstand, capaciteit bestemmingsplannen;
- Voorzieningenniveau: wat vinden (groepen van) inwoners belangrijk voor de leefbaarheid binnen de gemeente, hechten zij aan het bestaan van bepaalde voorzieningen. Wat zijn de vooruitzichten voor het draagvlak voor voorzieningen op het gebied van onderwijs, zorg, sport en cultuur (voortbestaan bloeiend verenigingsleven). Wat kunnen burgers, verenigingen zelf doen om die voorzieningen in stand te houden, te beheren;
- De arbeidsmarkt en de vooruitzichten voor sociale en economische vitaliteit.

Er bestaan meerdere prognosemodellen voor bevolkingsontwikkeling (Primos, Pearl en specifieke provinciale modellen). Het is daarom raadzaam te vermelden van welk model gebruik is gemaakt. U kunt de prognose leggen naast de feitelijke ontwikkeling in uw gemeente in de achterliggende jaren. Ook kunt u de prognose voor uw gemeente vergelijken met die van gemeenten in de regio/provincie of met het landelijke beeld. Het is raadzaam in te zoemen op de verwachte ontwikkelingen op korte en wat langere termijn.

### Analyse bevolkings- en huishoudensontwikkeling anticipeergemeente Y

Waar in Nederland in totaal nog sprake is van groei tot 2040, is er in de gemeente Y al sprake van een geleidelijke daling van het aantal inwoners. Naar verwachting zal het aantal inwoners dalen van 41.000 in 2010 naar 36.000 in 2040. De komende vijftien jaar is er nog wel een aanzienlijke toename van het aantal huishoudens. Dit heeft vooral te maken met de toename van het aantal ouderen en echtscheidingen. Dit houdt gelijke tred met de ontwikkelingen die in Nederland zijn waar te nemen. Vanaf het jaar 2025 zal ook het aantal huishoudens af gaan nemen. Plaatselijk zijn er overigens wel verschillen waar te nemen. Zo zijn er dorpen waar het aantal ouderen bovengemiddeld vertegenwoordigd is. In het buitengebied wonen relatief veel gezinnen met kinderen.



Het hebben van een actuele bevolkingsprognose is een ‘must’. Welke andere gegevens relevant zijn om te (gaan) verzamelen, is erg afhankelijk van de situatie van uw gemeente. Zo is het voor met name anticipeergemeenten wenselijk als inzicht ontstaat in de grondexploitatie/grondposities en de risico’s die gemeenten hierbij lopen. De krimpgemeenten zijn vaak al eerder geconfronteerd met deze vraag.

## Bewustwording: draagvlak bij inwoners, buurgemeenten en maatschappelijke partners

De uitkomst van de analyse is de basis voor het formuleren van beleid gericht op het behoud van een vitale en krachtige gemeente. Voor het welslagen van dit beleid is het essentieel dat ook stil wordt gestaan bij de volgende aspecten:

- hoe staat het met de lokale bewustwording, wordt (toekomstige) bevolkingsdaling als een probleem gezien;
- hoe denken buurgemeenten hierover, is er bereidheid tot samenwerking;
- in welke mate vindt het beleid al in samenwerking met andere gemeenten in de regio plaats en wat is het specifieke beleid in uw eigen gemeente;
- in welke mate is er al bewustwording bij en samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven?



III.

Beleid gericht  
op gevolgen van  
demografische  
ontwikkeling

Na de analyse van de demografische ontwikkeling in uw gemeente wordt ingegaan op het voorgenomen beleid. Dit kan op twee verschillende manieren worden aangevlogen: via de lijn van de begrotingsprogramma's of via de indeling van de vier typen kosten waarmee krimpgemeenten zich geconfronteerd zien.

In de eerste variant wordt per programma kort aangegeven wat de gevolgen van de bevolkingsdaling zijn, welke beleidsvoornemens er voor het betreffende begrotingsjaar zijn en wat de bijbehorende financiële consequenties zijn.

### Begrotingsprogramma onderwijs topkrimpgemeente Heerlen

#### Onderwijs

- Bouw brede maatschappelijke voorzieningen. Investering gemeente Heerlen tussen € 30 en € 40 miljoen.
- Om die reden zijn de Brede Maatschappelijke Voorzieningen (BMV), met elk een basisschool en/of een centrum voor Jeugd en Gezin, de spil van de aanpak in de drie eerdergenoemde herstructureringsgebieden.
- In Heerlen is duidelijk dat het aantal onderwijslocaties voor primair onderwijs drastisch verlaagd zal moeten worden. De BMV's zijn geconcentreerde voorzieningen in optima forma.

De tweede mogelijkheid om de paragraaf in te delen is om aan te sluiten bij een veel voorkomende verdeling naar vier typen kosten namelijk kosten ten behoeve van:

1. de herstructurering van woningen (aanpak leegstand, kwalitatieve aanpassing bestaande woningen bijvoorbeeld voor ouderen),
2. de herinrichting van de openbare ruimte,
3. de concentratie van publieke voorzieningen zoals onderwijs en voorzieningen op het gebied van zorg, sport en cultuur en
4. het behoud en de bevordering van de sociaal-economische vitaliteit.

### Domein herinrichting openbare ruimte topkrimpgemeente Heerlen

#### Herinrichting openbare ruimte

Openbaar groen. Door de herstructurering als gevolg van de krimp zullen er in de stad vanwege de sloop vele open plekken ontstaan. Deze plekken willen wij met openbaar groen opvullen. Hiervoor stellen wij de volgende middelen ter beschikking; € 150.000 voor 2011, € 250.000 voor 2012, € 350.000 voor 2013 en € 400.000 voor het jaar 2014.

De gevolgen van bevolkingsdaling manifesteren zich vooral in deze vier domeinen. Binnen elk domein verdient het vervolgens aanbeveling om de 3 W-vragen langs te lopen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

In beide varianten verdient het aanbeveling om daarnaast in te gaan op de toekomstige opgave en de samenwerking in regionaal verband.

In de inleiding is opgemerkt dat het niet eenvoudig is om de 'extra' kosten als gevolg van bevolkingsdaling te onderscheiden van de kosten van regulier beleid. Een inschatting van de kosten op het gebied van bevolkingdaling zou kunnen worden gemaakt door te kijken in welke mate de demografische ontwikkelingen in uw gemeente bovengemiddeld afwijken van het landelijke beeld. Aan de batenkant kunnen de gemeenten die middelen uit het gemeentefonds ontvangen op grond van de krimpmaatstaf aangeven om welk bedrag het gaat en waaraan dit bedrag zal worden besteed.

## Krimpgelateerde kosten op gebied van beheer openbare ruimte topkrimpgemeente Heerlen

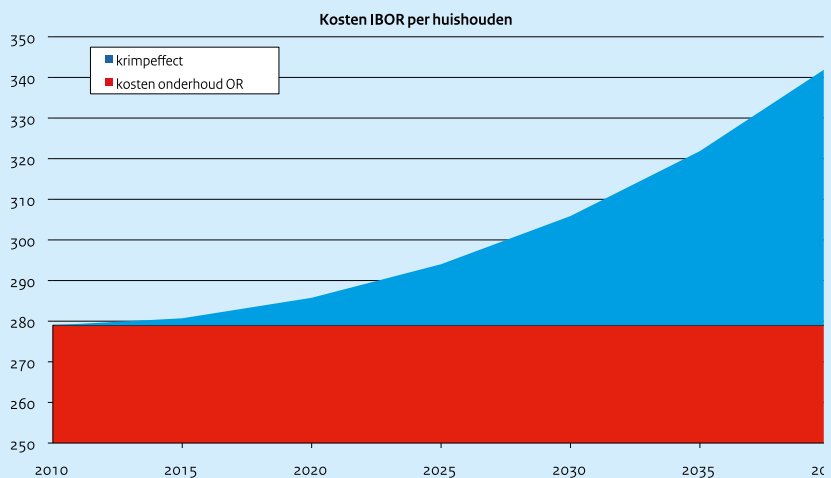
Wij willen de inwoners een schone en hele leefomgeving bieden. Hiertoe onderhouden en beheren we de openbare ruimte op een zodanige wijze dat deze aan de verwachtingen van burgers, bestuur én gebruikers voldoet en blijft voldoen. Vanuit deze missie willen wij bewoners trots laten zijn op Heerlen, zoals nagestreefd in de centrumvisie en de stadsvisie.

Om het meerjaren perspectief te kunnen schetsen hebben we voor het thema de openbare ruimte meerjaren onderhoudplannen gemaakt. Hierin wordt weergegeven wat op basis van de landelijke normen aan onderhoud en vervanging te verwachten is.

Wat betekent krimp nu voor de openbare ruimte? Onze stad blijft in omvang/ oppervlakte gelijk, de bebouwing zal echter minder intensief zijn. De rioleringen en de wegen vormen echter netwerken die niet significant zullen wijzigen. Het ligt in de lijn der verwachting dat er zelfs openbare ruimte bij komt.

Voor het onderhoud van de openbare ruimte krijgt de burger niet direct de rekening. Deze kosten worden betaald uit de algemene uitkering. Toch kunnen we ook deze kosten relateren aan het aantal huishoudens. Ook hier zien we een stijging van de kosten per huishouden. Deze stijging wordt uitsluitend door krimp veroorzaakt.

Voor het onderhoud van de openbare ruimte krijgt de burger niet direct de rekening. Deze kosten worden betaald uit de algemene uitkering. Toch kunnen we ook deze kosten relateren aan het aantal huishoudens. Ook hier zien we een stijging van de kosten per huishouden. Deze stijging wordt uitsluitend door krimp veroorzaakt.





Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Programma Krachtig Bestuur  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

November 2010 | Publicatienr: B-5636